

INTERVENÇÃO FEDERAL E INTERVEÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS: Análise conforme a Constituição da República Federativa do Brasil e a Constituição do Estado da Bahia

Jeimison Dennes Souza Silva

Faculdade Sete de Setembro, Paulo Afonso, Brasil

Jadson Correia de Oliveira

Pontifícia universidade Católica, São Paulo, Brasil

jadson_correia@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho surgiu da escassez a doutrina que tratasse acerca da intervenção federal e estadual nos municípios e seus respectivos procedimentos, buscando explaná-los sem a necessidade esgotá-los. Abordando o conceito e a importância do pacto federativo e da intervenção como elemento validador desse pacto. O instituto citado é aplicado em casos taxativamente previstos no texto constitucional, em seu artigo 35, que traz em seu bojo os pressupostos materiais, sendo completado pela Constituição do Estado da Bahia em seu artigo 65, parágrafo 1º que expõe os pressupostos formais. No caso constatou-se que a possibilidade da intervenção federal e estadual nos municípios se dará pela representação do Tribunal de Contas da União (artigo 71, XI, da CRFB/1988) e dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (art. 65, §1º, I, da CEBA/1989), bem como da solicitação (requerimento) do Poder Judiciário nos demais casos. A metodologia do presente trabalho baseou-se na revisão de literatura de doutrinas, artigos e decisões judiciais acerca do tema e de dispositivos Constitucionais, tais como os artigos 33, 35, 84, entre outros da Constituição da República e do artigo 65 da Constituição do Estado da Bahia.

Palavras-chave: intervenção, federalismo, pacto federal, Constituição da República, Constituição do Estado da Bahia.

ABSTRACT

This paper emerged from the lack of doctrine about the federal and state intervention in the cities and their respective procedures, seeking to explain without exhausting them. We approach the concept and the importance of the Federal Pact and of the intervention as a validating element of it. The referred institute is applied in cases strictly laid down in the constitution, in it 35th article, which determinates the material assumptions, being complemented by the Bahia State Constitution through the article 65, paragraph 1, that exposes the formal

assumptions. In that case, it was verified that the possibility of federal and state intervention in the cities will occur through the representation of the Court of Audit of the Union (article 71, XI, of CRFB/1988) and of the Court of Audit of States and Municipalities (article 65, §1º, I, of CEBA/1989) as well as the request (requirement) of Judiciary Power in the other cases. The methodology used in this paper is based on a literary review in the doctrines, articles and judicial decisions about the topic and its constitutional tools, such as the articles 33, 35, 84, among others in the Republic Constitution, and the article 65 of Bahia State Constitution.

Keywords: Intervention, Federalism, Federal Pact, Republic Constitution, Bahia State Constitution.

1 INTRODUÇÃO

A intervenção é uma medida excepcional que visa garantir o cumprimento do princípio da indissolubilidade da federação. Assim, esta, por meio da União, vem com o objetivo de restabelecer a união indissolúvel, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ela se encontra prevista nos artigos 34 aos 37 da Constituição da República vigente, e também, na Constituição do Estado da Bahia em seu artigo 65, onde estão previstos os pressupostos materiais e formais, respectivamente, para sua decretação.

O presente artigo científico restringiu seu campo de estudo às hipóteses de intervenção federal e estadual nos municípios, buscando discorrer sobre tais, que se encontram elencadas nas Constituições supracitadas e o seu procedimento, mas sem a finalidade de esgotá-las, em razão da pouca produção científico-jurídica que envolve a matéria. Adotando como metodologia principal a revisão de literatura da Constituição da República, artigos 34 - 37, bem como a Constituição do Estado da Bahia, artigo 65, doutrinas de Direito Constitucional, julgados e trabalhos acadêmicos, em geral, relacionados a presente temática.

Este artigo encontra-se dividido em duas partes, abordando-se, inicialmente, o conceito de federalismo, enquanto elemento basilar, pois é deste que advém a intervenção, para, em seguida, tratar das hipóteses de cabimento da intervenção federal ou estadual nos municípios e o procedimento para que tal ato se concretize.

2 FEDERALISMO E INTERVEÇÃO

Determina a Constituição Federal, em seu artigo 1º, que a o Estado brasileiro se constitui da união indissolúvel entre Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Esse texto constitucional consolidou a forma federativa de Estado.

Ensina Dallari (1985, p. 227) que “os Estados que ingressam na federação perdem sua autonomia no momento no mesmo do ingresso, preservando, contudo sua autonomia”. Ou seja, sem a existência do pacto federativo os estados da Bahia, Pernambuco e Alagoas, por exemplo, caso não aceitassem tal pacto, não estariam subordinados a República Federativa do Brasil.

É de se notar que essa união é indissolúvel e que possui duas finalidades, a primeira é a de manter a unidade nacional e a segunda é garantir a descentralização. DROMI (apud, MORAES, 2009, p. 245) reafirma a indissolubilidade da federação dizendo que “a simples federação pura é tão irrealizável quanto um sistema unitário, pois é uma aliança e as alianças não perduram”. Assim, quando um Estado adota a federação como forma, automaticamente nega-se o Estado Unitário, que é centralizado, como era na época do Brasil Império (1822 – 1889).

A Constituição da República, em seu artigo 18, que trata da organização político-administrativa do Estado, complementa o seu artigo 1º, acima mencionado. Este prevê, expressamente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal como os entes federativos responsáveis pela política administrativa da República, sendo salvaguardado a estes sua autonomia. Ela “caracteriza-se pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração” (MORAES, 2005, p.248).

No artigo 1º da CRFB/1988 não é mencionada a União pelo fato de esta ser o Estado Brasileiro em seu âmbito interno, sendo, nas palavras de José Afonso da Silva:

“[...] a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro” (2005, p. 100).

A competência de atuação desses entes é fixada pela Constituição da República em conformidade com o interesse desses, em ordem decrescente: a União trata de assuntos gerais, os

Estados de assuntos regionais, os Municípios de assuntos locais e ao Distrito Federal compete o somatório de assuntos regionais e locais.

Caso venham a existir situações de anormalidade que ameacem o pacto federativo, a Constituição da República se vale da intervenção, enquanto instrumento político, criado desde a Constituição de 1934, para conter e extinguir as hipóteses de anomia taxativamente previstas.

O princípio adotado pelo constituinte de 1988 é o da não intervenção, caracterizando assim a excepcionalidade desse ato. Caberá essa medida política nos casos previstos nos artigos 34 e 35 da Constituição da República. A regra por ela estabelecida é a de que a União intervém nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios localizados nos Territórios; e os Estados nos seus Municípios. A recíproca não possui valia por serem entes de menor dimensão na federação. Nesse sentido posiciona-se o Superior Tribunal Federal:

[...] o mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política –, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas; (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República. (STF – Intervenção federal nº 591-9/BA – Rel. Ministro-Presidente Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 16 set. 1998, p.42)

É de se notar, então, que nesse julgado encontram-se expostas as principais ideias que envolvem os objetivos da intervenção, ou seja, a de conservar a forma federativa de Estado e preservar os princípios sensíveis tanto da Constituição da República (art. 34, VII), quanto da Constituição Estadual.

Compete aos Chefes do Poder Executivo, Federal ou Estadual, decretar a intervenção nos municípios, observando o devido processo legal, especificando a sua duração, extensão e condições de execução e, observado o caso, nomeará interventor, autoridade federal ou estadual, estando sujeito à responsabilidade civil na forma do parágrafo 6º, do artigo 37, da Constituição da República.

Quando na qualidade de interventor, executa atos e profere decisões que prejudiquem a terceiros, a responsabilidade civil pelos danos causados (art.37, §6º) é da União. Mas, no exercício normal e regular da administração estadual tal responsabilidade é de imputar-se ao Estado (ESPÍNOLA, apud, SILVA, 2005, p. 489).

Como o presente artigo trata da intervenção federal e estadual na seara municipal, deve ser esclarecido, observando o princípio da simetria, que os atos do interventor, nessa qualidade, nos municípios localizados em Territórios, a responsabilidade será da União; e, sendo município localizado em Estado, a responsabilidade será deste. Por fim, em exercício regular da Administração municipal, o responsável será o Município. Sendo ato executivo vinculado, findado o prazo e o fator que ensejou a intervenção, cessarão os efeitos dessa.

3 INTERVENÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS

Dispõe o artigo 35 da Constituição da República que, ressalvadas as respectivas hipóteses, o Estado (membro) não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal. Extrai-se daí o princípio da não intervenção, ou seja, em tempos de normalidade os entes federados não intervêm em seus municípios, apresentado quadro de anomia caberá a intervenção nos casos taxativamente expressados na Constituição, são eles:

- Art. 35.** [...] I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Por ser ato exclusivo do poder executivo, compete ao Governador, se for intervenção estadual, ou ao Presidente da República (art.84, X, CR/1988), se for intervenção federal nos municípios localizados em Territórios Federais, efetivar, por meio de decreto, a Intervenção.

Até chegar à formulação do decreto, mister se faz esclarecer os pressupostos para que haja a decretação da intervenção, que são materiais e formais. Os pressupostos materiais são aqueles explicitados na citação acima, são taxativos, logo, estão presentes em todas as Constituições Estaduais.

Os pressupostos formais são para a Intervenção Estadual e são encontrados na Constituição do Estado da Bahia, que, em seu artigo 65, parágrafo (§) 1º, diz que nos casos dos incisos I, II e III, dependerá de representação fundamentada pelo Tribunal de Contas dos Municípios, enquanto que na situação exposta no inciso IV é necessária a solicitação do Poder Judiciário.

Somente o inciso IV é que será apreciado pelo Poder Judiciário, haja vista os três primeiros incisos versarem sobre matérias de ordem orçamentária sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios, aplicando-se simetricamente aos Territórios Federais que sujeitam suas contas ao Tribunal de Contas da União – TCU (art. 33, §2º; art. 71, XI, CR/1988).

A ação chama-se Representação Interventiva Estadual ou Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, representada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado, caso trate de intervenção em Territórios o legitimado ativo será o Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Originariamente, o órgão competente para apreciar a causa são os Tribunais de Justiça dos Estados ou dos Territórios com mais de cem mil habitantes (art. 33, §3º, CR/1998), não havendo esse número, será competente o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios com sede em Brasília (v. art. 92, VII, da CR/1988).

O objeto da ação a ser apreciado será lei, ato normativo ou omissão governamental do Município que afronte os princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Tais órgãos do Poder Judiciário exercerão um controle de ordem constitucional acerca do caso concreto, averiguando somente os pressupostos de validade para a possível intervenção, haja vista se tratar de um litígio constitucional sujeito ao contraditório e a ampla defesa, onde figurarão como partes a União ou o Estado no polo ativo e os Municípios no polo passivo (LENZA, 2013, p.399).

Observado tais pressupostos (material e formal), ajuizada será a Representação Interventiva (Estadual ou Federal), onde se buscará o resultado para o litígio, uma solução administrativa. Não obtida e não sendo caso de arquivamento, serão solicitadas, às autoridades municipais, informações acerca do que está na exordial, estabelecendo-se, assim, o contraditório. Colhidas as informações necessárias, serão encaminhados os autos ao Procurador Geral de Justiça ou do Distrito Federal e dos Territórios para que formule seu pedido, feito isso a representação será encaminhada para julgamento.

Obtida a procedência do pedido por maioria absoluta dos membros do tribunal (v. art. 97, da CR/1988), serão as partes comunicadas da decisão e será requisitada a intervenção ao Governador do Estado, na intervenção estadual, ou ao Presidente da República, no caso de intervenção federal em municípios localizados em Territórios Federais.

Cabe salientar que conforme a súmula 637 do Supremo Tribunal Federal “não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município”. Essa súmula justifica-se no fato de que a decisão que torna o pedido de intervenção procedente é de cunho político-administrativo.

Dito isto, o Tribunal de Justiça requererá (a Constituição Estadual da Bahia informa em seu artigo 65, §1º, II, que será solicitado, mas entender-se-á como requisição) ao Chefe do Poder Executivo, este, por sua vez, não pode recusar-se a cumprir a decisão judicial, caso não seja feito este incorrerá em crime de responsabilidade (art. 85, VII, da CR/1988; art. 106, VI, da CEBA/1989) e em crime comum (art. 330 do Código Penal).

Finalizada a fase judicial do processo de intervenção, o Governador ou Presidente da República irá emitir um decreto limitando-se a tornar ineficaz o ato impugnado, sendo essa medida suficiente, não será necessário que a Assembleia Legislativa ou a Câmara Territorial (art. 33, §3º) exerça controle político, o qual só será exercido quando a medida de mera suspensão for insuficiente, encaminhando-se a eles, em vinte horas, para apreciar o teor do decreto governamental ou presidencial; feita a devida apreciação, o órgão emitirá um decreto legislativo ratificando ou anulando o decreto.

Salienta-se que só haverá Câmara Territorial em Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, como preceitua o parágrafo 3º, do artigo 33, da Constituição da República (art. 33, §3º, da CRFB/1988), não sendo existindo tal órgão, competirá ao Congresso Nacional apreciar o decreto presidencial, haja vista os Territórios serem subordinados a União. Cessado os motivos da intervenção, as autoridades afastadas voltarão aos seus cargos, salvo caso de impedimento legal (art. 36, §4º, da CRFB/1988).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo restringiu seu campo de estudo às hipóteses de intervenção federal e estadual nos municípios, sem jamais buscar esgotar o tema (principalmente em razão da escassez de material doutrinário para tanto), buscando esclarecer, de forma inicial, quais são as suas hipóteses e o procedimento judicial acerca da matéria.

A dificuldade em explorar o presente tema foi o fato de não conter na doutrina muita explanação acerca da intervenção estadual nos municípios e intervenção federal nos municípios localizados em Territórios Federais, restringindo-se a maior parte da doutrina a mencionar, apenas, que as disposições acerca da intervenção federal nos estados será aplicada no que couber. Outro fator majorante encontrado foi a omissão do Constituinte em certos pontos, não deixando de forma clara como ocorreria a intervenção nos municípios e como se daria a aplicação dos respectivos pressupostos formais, haja vista ele ter mencionado apenas os pressupostos formais para a intervenção federal nos estados.

A intervenção, seja ela federal ou estadual, é sempre medida excepcional com a finalidade de validar o pacto indissolúvel que forma a República Federativa do Brasil, sendo expressada essa excepcionalidade no texto constitucional, que estabelece um rol taxativo.

Foi inicialmente exposto o conceito de federalismo, o qual consiste na união de entes autônomos entre si e que se subordinam à figura do Estado, preservando, contudo, suas características, tendo suas competências fixadas de acordo com seus interesses.

Também foi esclarecido o procedimento interventivo, que pode se dar pela representação do Tribunal de Contas da União, se a intervenção for federal; ou pela representação do Tribunal de contas dos Municípios, nas questões de matéria fiscal e orçamentária. Outra maneira é a Representação Interventiva ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça no Tribunal de Justiça da Bahia, se a intervenção for estadual, ou pelo Procurador Geral de Justiça Distrito Federal e dos Territórios no Tribunal do respectivo Território Federal ou no Tribunal do Distrito Federal e dos Territórios, quando a matéria versar sobre atos (em sentido amplíssimo) municipais que afrontem os princípios da Constituição Estadual, ou para execução de lei, de ordem ou de decisão judicial e, conforme a súmula 637 do Superior Tribunal Federal, não cabe recurso extraordinário por se tratar de matéria político-administrativa, substância que não pode ser apreciada por aquele tribunal superior.

Findada a fase judicial, o Governador ou o Presidente da República, observado o princípio da simetria, irá emitir um decreto que suspende o ato impugnado, sem a necessidade de controle político. Não surtindo os efeitos esperados, o Chefe do Poder executivo emitirá outro decreto, onde nomeará, se for o caso, um interventor, que permanecerá no poder até que se findem os motivos que ensejaram a intervenção, observado, também, o artigo 36, §1º, da Constituição da República vigente. Salienta-se que o segundo decreto é sujeito ao controle político.

REFERÊNCIAS

BRASIL. STF. IF n.º 591-9/BA – Rel. Min. Pres. Celso de Mello. DJ 13.03.92.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 11.ed. São Paulo: Saraiva: 1985.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.